Verkenning permanent register onzelfstandige eenheden

Onderzoek naar nut, noodzaak, kosten en baten

Versie 2.0 (definitief)



Verkenning permanent register onzelfstandige eenheden

Onderzoek naar nut, noodzaak, kosten en baten

Versie 2.0 (definitief)

26 januari 2016

Auteurs

Joland van der Heijden

Steffie Janssen

Patrick van der Poll

Inhoudsopgave

Bijlagen

1 Inleiding

De Basisadministraties Adressen en Gebouwen (BAG) vormen een register waarin gemeenten alle verblijfsobjecten in Nederland moeten vastleggen. Om gemeenten te ondersteunen bij het beheer van de BAG, is een BAG objectenhandboek ontwikkeld. Dit objectenhandboek was op het onderdeel studentenflats echter niet in lijn met de generieke afbakeningsprincipes in de BAG-regelgeving. Onzelfstandige studentenkamers voldoen niet aan de definitie van verblijfsobject. Het objectenhandboek adviseerde gemeenten desondanks om onzelfstandige studenteneenheden toch te beschouwen als verblijfsobjecten.

De discrepantie tussen de uitgangspunten van de BAG en het BAG-objectenhandboek heeft ertoe geleid dat studentenflats niet uniform zijn geregistreerd. Hierbij geldt dat de verschillen zich niet alleen voordoen tussen gemeenten, maar ook binnen gemeenten. Bij een deel van de studentenflats is, conform de BAG-regelgeving, elke gang als één BAG-verblijfsobject geregistreerd. Bij andere studentenflats zijn alle individuele onzelfstandige eenheden in de studentenflats als aparte zelfstandige BAG-verblijfsobjecten geregistreerd. Deze laatste groep studentenwoningen is hierdoor in de BAG niet herkenbaar als studenteneenheid of als onzelfstandige eenheid.[1] Studentenwoningen hebben verder door de status als verblijfsobject, een BAG-adres verkregen.

Een consistente, uniforme en kwalitatief hoogwaardige BAG is essentieel voor doorwerking in het Stelsel van Basisregistraties, en daarmee voor de afnemers van de BAG binnen en buiten de overheid. Om de BAG te uniformeren, heeft het Bronhouders en Afnemersoverleg (BAG BAO) in oktober 2013 besloten het BAG objectenhandboek te wijzigen zodat onzelfstandige studentenkamers in studentenflats niet langer als verblijfsobject worden opgenomen in de BAG. Op 31 december 2016 moeten gemeenten zich hebben geconformeerd aan de verduidelijkte afbakeningsprincipes van de BAG. Dit betekent dat huurders van een onzelfstandige eenheid niet langer een zelfstandig adres hebben. Meerdere afzonderlijke kamers in studentencomplexen vormen hierna meestal tezamen één verblijfsobject op één adres.

Aanleiding

Tijdens de aanloop naar en naar aanleiding van het besluit van het BAG BAO, heeft Kences, de brancheorganisatie voor studentenhuisvesters, samen met studentenvakbond LSVb, aangedrongen op het registreren en adresseren van onzelfstandige studenteneenheden omdat studentenhuisvesters en studenten daar een aanzienlijk belang bij hebben. Uit een inventarisatie van Kences en BZK bleek verder dat verschillende partijen bij de uitvoering van hun wettelijke taken gebaat kunnen zijn bij een dergelijk register.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft daarom nut, noodzaak, kosten en baten van een permanent register van onzelfstandige studenteneenheden in kaart laten brengen.

Doelstelling en werkwijze

Deze verkenning is in drie fasen uitgevoerd. In fase 1 is een bureauonderzoek uitgevoerd. Tijdens deze fase is ook de projectaanpak en de afbakening van het onderzoek afgestemd met de begeleidingscommissie. Op basis van de verzamelde informatie zijn de uitgangpunten en de onderzoeksvarianten uitgewerkt. In fase 2 zijn de kosten en baten geïnventariseerd tijdens interviews met woningcorporaties en materiedeskundigen.

---

[1] Het onderscheid tussen zelfstandig en onzelfstandig kan belangrijk zijn voor afnemers. De Belastingdienst gebruikt het onderscheid tussen zelfstandig en onzelfstandig om te bepalen of een bewoner recht heeft op huur- en zorgtoeslag.

Vervolgens zijn de uitkomsten hiervan gevalideerd tijdens een werksessie met gemeenten en enkele potentiële afnemers. In fase 3 is een analyse uitgevoerd om nut, noodzaak, kosten en baten inzichtelijk te maken. De resultaten van deze analyse zijn vastgelegd in dit rapport.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport zijn de gehanteerde uitgangspunten toegelicht en zijn de wettelijke kaders verkend om tot een definitie van het begrip 'onzelfstandige eenheid' te komen. In hoofdstuk 3 is uitgewerkt welke gegevens in een register voor onzelfstandige eenheden moeten worden opgenomen om toegevoegde waarde te realiseren. Daarnaast zijn in dit hoofdstuk twee onderzoeksvarianten uitgewerkt. Hoofdstuk 4 gaat in op de kosten van een register voor onzelfstandige eenheden, waarbij onderscheid is gemaakt in de eenmalige investeringskosten en de terugkerende kosten. In hoofdstuk 5 zijn vervolgens de baten beschreven. Hoofdstuk 6 bevat de conclusies en aanbevelingen.

2 Uitgangspunten en definitie

2.1 Uitgangspunten

Deze paragraaf licht de uitgangspunten toe die zijn gehanteerd voor de verkenning naar nut en noodzaak van een permanent register voor onzelfstandige studenteneenheden. Deze uitgangspunten zijn gebruikt bij het uitwerken van de definities in paragraaf 2.2. De uitgangspunten zijn tot stand gekomen in overleg met de begeleidingscommissie.

1. Onzelfstandige eenheden maken geen onderdeel meer uit van de BAG.

Deze verkenning beziet nut, noodzaak, kosten en baten vanuit de situatie waarin het besluit van het BAG BAO van oktober 2013 volledig is geïmplementeerd en dus alle onzelfstandige studenteneenheden als afzonderlijk verblijfsobject uit de BAG zijn verwijderd. De onzelfstandige studenteneenheden hebben daarna geen eigen BAG-adres meer.

Gemeenten, woningcorporaties, afnemers en andere partijen moeten mogelijk kosten maken als gevolg van het uit de BAG verwijderen van de onterecht als verblijfsobject aangewezen onzelfstandige studenteneenheden. Voorbeelden zijn het administratief verhuizen van studenten en eventuele aanpassingen aan adresbordjes, intercomsystemen en (de aanduiding op) brievenbussen. Deze kosten zijn echter het gevolg van het besluit van BAG BAO en niet van een eventueel in te richten register van onzelfstandige eenheden, en zijn daarom buiten beschouwing gelaten in deze verkenning.

2. De BAG- en BRP-wetgeving worden niet gewijzigd

De Wet BAG is in 2014 geëvalueerd[2]. De aanbevelingen uit deze evaluatie zijn inmiddels door BAG-BAO bekrachtigd en worden nu door het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) doorgevoerd. Het is hierdoor niet opportuun om op dit moment andere wijzigingen door te voeren aan de Wet BAG. Het adres waarop personen worden ingeschreven in de BRP wordt overgenomen uit de BAG. Hierdoor kan een persoon na 31 december 2016, in administratieve zin, alleen in een zelfstandig verblijfsobject wonen.

In deze verkenning is uitgegaan van een scenario waarin de Wet BAG niet wordt gewijzigd en waarin personen in de BRP alleen op BAG-verblijfsobjecten ingeschreven kunnen staan.

3. Het register voor onzelfstandige eenheden wordt geen basisregister.

Een eventueel register voor onzelfstandige eenheden wordt opgezet en ingericht als sectorregistratie. Het begrip sectorregistratie is als volgt gedefinieerd:

> *Een landelijk dekkende registratie, met een wettelijke grondslag, waarin gegevens over individuele en identificeerbare objecten, subjecten of rechten worden vastgelegd.*

Het opnemen van een register voor onzelfstandige eenheden in het Stelsel van Basisregistraties vraagt om een aanpassing van wet- en regelgeving. De impact hiervan is echter te zwaar in verhouding tot het beoogde gebruik en het aantal potentiële afnemers van het register. Door het register in te richten als sectorregistratie wordt het landelijk dekkend en is het mogelijk het bijhouden van het register te verplichten.

---

[2] 'De BAG bekeken: goed op weg naar een registratie van adressen en gebouwen voor iedereen', Auditdienst Rijk, 2014.

4. In het register worden uitsluitend objectgegevens bijgehouden

Het register van onzelfstandige eenheden vormt een objectregistratie en geen subjectregistratie. Of een eenheid in het register thuishoort, wordt op basis van objectcriteria bepaald. Het is voor opname in het register niet van belang wie (subject) de eenheid bewoont. Het opzetten en beheren van een subjectregistratie is vanuit het oogpunt van privacy niet haalbaar. Scenario's waarin subjectgegevens worden opgenomen in het register voor onzelfstandige eenheden zijn daarom in deze verkenning buiten beschouwing gelaten.

5. Bronhouders zijn verplicht het register bij te houden

Een sectorregistratie biedt alleen toegevoegde waarde voor afnemers als de beschikbare gegevens consistent, uniform en betrouwbaar zijn. Om dit te realiseren, is het noodzakelijk om bronhouders te verplichten om aan te sluiten op het register voor onzelfstandige eenheden, dit te vullen, actief te beheren, de kwaliteit te monitoren en hierop toezicht uit te voeren.

6. Gemeenten zijn bronhouder, het Kadaster beheert de landelijke voorziening

Tijdens de verkenning is gebleken dat de vormgeving van de BAG model kan staan voor het register van onzelfstandige eenheden. De betrokken gemeenten, studentenhuisvesters en afnemers zijn unaniem van oordeel dat de gemeente de meest geschikte bronhouder is voor het register.

De belangrijkste overweging is dat gemeenten op lokaal niveau en op objectniveau inzicht hebben in de voorraad van onzelfstandige eenheden, voor zover het woningen specifiek voor studentenhuisvesting en kamergewijze verhuur betreft. Dit komt omdat zij informatie ontvangen over mutaties in het woningaanbod, vooral in de vorm van bouwvergunningen en gebruiksmeldingen.

Andere mogelijke bronhouders hebben vaak vooral inzicht in de huisvesting van personen vanuit het subject bezien. De belangrijkste voorbeelden zijn de Belastingdienst (waar wonen aanvragers van toeslagen) en DUO (waar wonen studenten). Deze invalshoek is voor deze verkenning echter niet relevant, omdat een subjectgerelateerd register niet haalbaar is (zie uitgangspunt 4.)

In de verkenning is er verder van uitgegaan dat de landelijke voorziening, net zoals bij de BAG en de WOZ, wordt ontwikkeld en beheerd door het Kadaster. Het Kadaster wordt hiermee tevens de leverancier van de gegevens aan afnemers. Het Kadaster is geen geschikte partij om het register zelf te beheren, omdat zij onvoldoende zicht heeft op de lokale situatie. Het Kadaster beschikt immers niet over de lokale informatiestroom van bouwvergunningaanvragen en gebruiksmeldingen.

7. Het register wordt opgebouwd op basis van de huidige situatie

Afnemers kunnen in de BAG nagaan welke grootschalige aanpassingen er in het verleden aan verblijfsobjecten zijn doorgevoerd. Het is mogelijk om, op basis van omgevingsvergunningen voor bouwen en gebruiksmeldingen, ook een geschiedenis aan te brengen in het register van onzelfstandige eenheden. Dit zou echter een tijdrovende en hierdoor dure exercitie zijn, terwijl er gedurende deze verkenning geen aanwijzingen zijn aangetroffen dat deze geschiedenis toegevoegde waarde zou hebben. In deze verkenning is er daarom van uitgegaan dat het register wordt opgebouwd op basis van de huidige situatie.

2.2 Definitie 'onzelfstandige eenheid'

In deze verkenning zijn nut en noodzaak onderzocht van een register voor onzelfstandige eenheden. De toegevoegde waarde van een register is afhankelijk van de betrouwbaarheid en uniformiteit van de beschikbare gegevens. Om de uniformiteit te kunnen waarborgen, is een eenduidige en in wet verankerde definitie van het vast te leggen object noodzakelijk.

Zonder een duidelijke wettelijke afbakening van het begrip onzelfstandige eenheid, is het onmogelijk om een uniform en betrouwbaar register in te richten. Er kan dan immers discussie ontstaan over de interpretatie van het begrip, wat kan resulteren in verschillen tussen en binnen gemeenten.

Bij het uitwerken van de definitie van het begrip 'onzelfstandige eenheid' is daarom aangesloten bij bestaande wettelijke kaders. Er zijn vier wetten van belang bij het onderscheiden van typen woningen: de Woningwet, het Burgerlijk Wetboek, het Bouwbesluit 2012 en de Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen (Wet BAG).

Woningwet

De Woningwet omvat twee definities die van belang zijn voor deze verkenning: de definities van gebouw en van woning. Een gebouw is gedefinieerd[3] als een 'bouwwerk dat een voor mensen toegankelijk overdekt geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt'. Een woning is gedefinieerd[4] als een 'afzonderlijk gedeelte van een gebouw, welk gedeelte tot bewoning is bestemd, met het daarbij behorende deel van de grond.'

Het onderscheid tussen zelfstandige en niet-zelfstandige eenheden wordt in de Woningwet wel genoemd[5], maar voor de definitie hiervan wordt in artikel 47 lid c doorverwezen naar het Burgerlijk Wetboek. De Woningwet biedt hierdoor geen directe mogelijkheden om het begrip 'onzelfstandige eenheid' af te bakenen.

Burgerlijk Wetboek

Het Burgerlijk Wetboek definieert[6] het begrip zelfstandige woning als 'de woning welke een eigen toegang heeft en welke de bewoner kan bewonen zonder daarbij afhankelijk te zijn van wezenlijke voorzieningen buiten de woning'. De invulling aan 'wezenlijke voorzieningen' is in het Burgerlijk Wetboek niet uitgewerkt. Uit de 'Handleiding onzelfstandige woonruimte' (Huurcommissie, 2015) blijkt dat het gaat om de keuken en/of het toilet.

Het Burgerlijk Wetboek onderkent[7] ook het begrip 'onzelfstandige woning', maar omvat hiervan geen aparte definitie. Op basis van de hierboven omschreven definitie van het begrip 'zelfstandige woning' kan wel een definitie worden afgeleid:

> *Onder onzelfstandige woning wordt verstaan de woning die geen eigen toegang heeft en/of waarbij de bewoner afhankelijk is van wezenlijke voorzieningen buiten de woning.*

Kritische kanttekening bij deze afgeleide definitie is dat deze zeer breed kan worden uitgelegd, waardoor elke ruimte in een verblijfsobject dat geschikt *kan* zijn voor zelfstandige bewoning, als onzelfstandige eenheid kan worden aangewezen. Deze afgeleide definitie is hierdoor niet geschikt om het begrip onzelfstandige eenheid voldoende scherp af te bakenen voor een register.

---

[3] Woningwet, artikel 1, lid 1, tiende streepje.

[4] Woningwet, artikel 1, lid 3, derde streepje.

[5] Woningwet, artikel 47 lid c en artikel 54 lid e.

[6] Burgerlijk Wetboek Boek 7, artikel 234

[7] Burgerlijk Wetboek Boek 7, 274

Bouwbesluit 2012

Het Bouwbesluit 2012 geeft inhoudelijk invulling aan het begrip 'woning' en sluit hierbij aan op de definities uit de Woningwet en hiermee indirect op het onderscheid tussen zelfstandige en onzelfstandige woningen in het Burgerlijk Wetboek. In het Bouwbesluit zelf wordt geen onderscheid gemaakt tussen zelfstandige en onzelfstandige woningen.

Het Bouwbesluit 2012 verdeelt gebouwen onder in gebruiksfuncties. Gebruiksfuncties zijn gedefinieerd[8] als 'gedeelten van één of meer bouwwerken die dezelfde gebruiksbestemming hebben en die samen een gebruikseenheid vormen.'

Voor deze verkenning is de gebruiksfunctie 'woonfunctie'[9] interessant: de 'gebruiksfunctie voor het wonen.' Binnen het begrip woonfunctie onderscheidt het Bouwbesluit 2012 een aantal categorieën[10], waaronder de woonfuncties voor studenten, zorg en de woonfunctie voor kamergewijze verhuur.

De definitie van een woonfunctie voor studenten in het Bouwbesluit 2012 luidt: 'Woonfunctie voor bewoners die zijn ingeschreven aan een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs of aan een universiteit of hogeschool als bedoeld in artikel 1.2, onderdelen a en b, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek'.

De woonfuncties voor studenten en zorg onderscheiden zich van reguliere woonfuncties door andere materiële eisen. Een woonfunctie voor studenten hoeft bijvoorbeeld minder gebruiksoppervlakte te omvatten (15 m^2 voor een studentenwoning, tegen 18 m^2 voor andere woonfuncties) en de bewoner heeft geen wettelijk recht op een aparte opslagvoorziening of buitenruimte. Gemeenten hebben doorgaans inzicht in het aantal woonfuncties voor hun studenten omdat voor de bouw hiervan in de meeste gevallen een bouwvergunning is aangevraagd.

Naast de woonfunctie voor studenten, wordt ook een woonfunctie voor kamergewijze verhuur gedefinieerd[11]: het 'niet-gemeenschappelijk deel van een woonfunctie waarin zich vijf of meer wooneenheden bevinden'. Een *woon*eenheid is vervolgens gedefinieerd als een 'gedeelte van een woonfunctie voor kamergewijze verhuur, dat bestemd is voor afzonderlijke bewoning'. Er kan pas sprake zijn van kamersgewijze verhuur, als zich vijf of meer kamers binnen een woonfunctie bevinden. Gemeenten hebben een redelijk inzicht in kamergewijze verhuur, omdat voor de ingebruikname een gebruiksmelding moet worden gedaan. Kanttekening hierbij is dat de gebruiksmelding pas in 1992 is geïntroduceerd.

De gebruiksfuncties 'woonfunctie voor kamergewijze verhuur' en 'woonfunctie voor studenten' bieden beiden aanknopingspunten voor de definitie van een onzelfstandige eenheid. De begrippen zijn duidelijk in de wetgeving verankerd. Beide alternatieven resulteren op zichzelf echter in een onvolledig beeld van de studentenhuisvesting in Nederland. Er lijken echter geen praktische bezwaren te bestaan om beide typen woningen samen op te nemen in één register voor onzelfstandige eenheden.

---

[8] Bouwbesluit 2012, artikel 1.1 lid 1.

[9] Bouwbesluit 2012, artikel 1.1 lid 2.

[10] Bouwbesluit 2012, artikel 1.1 lid 3.

[11] Bouwbesluit 2012, artikel 1.1 lid 3.

Onderscheid wooneenheid en woonfunctie

Als het onderscheid tussen zelfstandige en onzelfstandige woningen uit het Burgerlijk Wetboek wordt gecombineerd met het onderscheid tussen woonfuncties en wooneenheden op basis van het Bouwbesluit 2012, dan resulteert dit in vier categorieën van woningen. De onderstaande tabel toont deze vier categorieën.

Tabel 1. Onderscheid (on)zelfstandige woonfuncties en wooneenheden

Nr.	Type eenheid	Afzonderlijke woonfunctie	Onderdeel van een woonfunctie	Eigen voorzieningen
1	Zelfstandige woonfunctie	●		●
2	Onzelfstandige woonfunctie	●		
3	Zelfstandige wooneenheid		●	●
4	Onzelfstandige wooneenheid		●	

Een onzelfstandige woonfunctie is een woonfunctie die voor de dagelijkse huishouding aangewezen is op één of meerdere gemeenschappelijke voorzieningen. Een onzelfstandige wooneenheid is een voor kamergewijze verhuur bedoeld *deel van een woonfunctie* die voor de dagelijkse huishouding aangewezen is op één of meerdere gezamenlijke voorzieningen.

Wet BAG

De BAG bestaat uit een gebouwenregister (Basisregistratie Gebouwen BRG) en een adressenregister (Basisregistratie Adressen BRA). In de BAG worden zelfstandige verblijfsobjecten geregistreerd op basis van hun bedoeld gebruik. Een verblijfsobject is gedefinieerd[12] als:

> *De 'kleinste binnen één of meer panden gelegen en voor woon-, bedrijfsmatige, of recreatieve doeleinden geschikte eenheid van gebruik die ontsloten wordt via een eigen afsluitbare toegang vanaf de openbare weg, een erf of een gedeelde verkeersruimte, onderwerp kan zijn van goederenrechtelijke rechtshandelingen en in functioneel opzicht zelfstandig is.*

De BAG kan als gevolg van de definitie alleen verblijfsobjecten omvatten die als geheel zelfstandig zijn. Woonfuncties zonder eigen toegang en/of één of meerdere wezenlijke voorzieningen, mogen niet in de BAG worden opgenomen.[13]

[12] Wet Basisregistraties Adressen en Gebouwen, artikel 1 punt q.

[13] Enkele gemeenten en woningcorporaties interpreteren de Wet BAG anders en stellen dat de onzelfstandige woonfuncties wettelijk bezien in de BAG passen. Voor deze verkenning is de interpretatie van BAG-BAO als uitgangpunt gehanteerd.

Voorstel voor de definities van het begrip 'onzelfstandige eenheid'

Om de uniformiteit en betrouwbaarheid van een register te kunnen borgen, is een duidelijke definitie noodzakelijk. Wanneer de objecten die in het register moeten worden opgenomen niet duidelijk zijn afgebakend, ontstaat immers onduidelijkheid bij bronhouders en afnemers. De kans is dan zeer groot dat het register door bronhouders niet op uniforme wijze wordt gevuld en bijgehouden. Het is dus van belang om vooraf een duidelijke definitie vast te stellen.

Bovenstaande uitwerking brengt echter aan het licht dat het begrip 'onzelfstandige eenheid' niet voldoende eenduidig is gedefinieerd in wet- en regelgeving. Er kan alleen een min of meer dekkend beeld worden verkregen van de (onzelfstandig) studentenhuisvesting in Nederland door meerdere wettelijke definities samen te nemen.

De bovenstaande kanttekeningen in acht nemend, stellen wij op basis van de huidige wettelijke stelsels onderstaande definitie van het begrip 'onzelfstandige eenheid' voor:

Kader 1. Mogelijke definities op basis van bestaande wettelijke kaders

Definitie onzelfstandige eenheid:

Een onzelfstandige eenheid is een woonfunctie bestemd voor afzonderlijke bewoning, die meerdere wezenlijke voorzieningen, zijnde een toilet, douche of keuken mist en die overeenkomt met één van de volgende woonfuncties zoals vastgelegd in het Bouwbesluit 2012:

1. Woonfunctie voor bewoners die zijn ingeschreven aan een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs of aan een universiteit of hogeschool als bedoeld in artikel 1.2, onderdelen a en b, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, die bestemd is voor afzonderlijke bewoning.
2. Een gedeelte van een woonfunctie voor kamergewijze verhuur, dat bestemd[14] is voor afzonderlijke bewoning.

Op basis van punt 1 van de definitie worden onzelfstandige woningen met een woonfunctie voor studenten in het register opgenomen. Het betreft hier woonfuncties uit categorie 2 uit tabel 1, maar alleen degene die specifiek zijn gebouwd of verbouwd voor studentenhuisvesting. Op basis van de omgevingsvergunningen is het voor gemeenten duidelijk om welke woningen dit gaat. Andere typen onzelfstandige woonfuncties uit categorie 2, bijvoorbeeld voor zorg of voor de opvang van asielzoekers, vallen met deze definitie buiten het register.

Op basis van punt 2 van de definitie worden onzelfstandige wooneenheden (categorie 4 uit tabel 1) opgenomen in het register voor onzelfstandige eenheden. Het is volgens het Bouwbesluit 2012 verboden een woonfunctie in gebruik te nemen of te gebruiken voor kamergewijze verhuur zonder een gebruiksmelding te doen. Vanwege deze verplichting hebben gemeenten goed zicht op de bouw, verbouw en sloop van woonfuncties voor kamergewijze verhuur. Op basis van de meegestuurde plattegrondtekening kunnen gemeenten dan bepalen hoeveel eenheden zich binnen de woonfunctie bevinden.

De definitie heeft enkele nadelen. Ten eerste vallen alle onzelfstandige eenheden die zich in een woonfunctie bevinden, maar die niet zijn aangewezen voor kamergewijze verhuur (de onzelfstandige woonfuncties én de kamers die zich bevinden in woonfuncties met

[14] Daarbij gaat het niet om de planologische bestemming maar om de bedoeling van de eigenaar/verhuurder om de kamers afzonderlijk te (laten) bewonen, op basis van het Bouwbesluit.

minder dan 5 verhuurbare kamers) met deze definitie, buiten de reikwijdte van het register. Een tweede nadeel is dat bij kamergewijze verhuur niet verder is gedifferentieerd naar type bewoner, waardoor niet duidelijk is of de kamers bedoeld zijn voor studentenhuisvesting. Een register zal hierdoor niet uitsluitend studentenhuisvesting kunnen bevatten.

Een laatste, meer generiek risico bij elk register, betreft de veranderlijkheid van regelgeving. De bouwregelgeving wordt de komende jaren met de introductie van de Wet kwaliteitsborging bouwen en de Omgevingswet ingrijpend gewijzigd. Deze wijzigingen lijken op dit moment vooral procedureel van aard, maar het is mogelijk dat de definities van ‘woonfunctie voor studenten’ of ‘wooneenheid voor kamergewijze verhuur’ in het Bouwbesluit 2012 worden aangepast. Dit kan gevolgen hebben voor de inhoud en het toepassingsbereik van de beschikbare gegevens.

Alternatieve benadering

Een alternatief is om het register van onzelfstandige eenheden te verbinden aan de wettelijke taken van de beoogde afnemers van het register. Bij een dergelijk register kunnen de objectdefinities worden gebruikt die de betreffende afnemers hanteren bij het uitvoeren van hun wettelijke taken. Eenzelfde aanpak is ook gekozen voor de Registratie Niet Ingezeten, inmiddels onderdeel van de BRP.

Ook bij deze benadering zijn kanttekeningen te plaatsen:

- Het aantal afnemers is naar verwachting beperkt, omdat veel werkprocessen van afnemers niet objectafhankelijk zijn. Vermoedelijk zijn vooral processen van de Belastingdienst interessant als startpunt voor het register.
- Het heeft voor afnemers beperkt toegevoegde waarde om over een register te beschikken met informatie die zij zelf aan moeten leveren.
- De afnemers beschikken op basis van hun processen niet over alle benodigde gegevens om het register te kunnen vullen. De Belastingdienst beschikt bijvoorbeeld niet over gegevens over het oppervlak van kamers.
- Het beheer van een register op basis van deze benadering is complex, omdat er niet noodzakelijk een verband is tussen of een deel van een verblijfsobject als onzelfstandige woonfunctie in gebruik is en het betreffende werkproces. Hierdoor kan een wildgroei aan (onterecht) geregistreerde objecten ontstaan, wat de toegevoegde waarde van het register beperkt.

3 Opzet van het register

3.1 Inhoud en kwaliteit van het register

De deelnemers aan dit onderzoek hebben aangegeven dat de volgende informatie minimaal in een register voor onzelfstandige eenheden dient te worden opgenomen om de beschikbare gegevens in alle relevante processen te kunnen toepassen.

- Object-ID van de onzelfstandige eenheid. Het object-ID is nodig om de individuele onzelfstandige eenheden binnen een verblijfsobject te kunnen onderscheiden. Dit object-ID is een nieuw gegeven, een gemeente zal elke eenheid van een uniek object-ID moeten voorzien. Het kan hierbij zinvol zijn om aan te sluiten bij reeds bestaande systemen. Een voorbeeld is de kenmerken die de Belastingdienst heeft gegeven aan de voor huurtoeslag aangewezen studenteneenheden. Ook biedt het CORA informatiemodel[15] mogelijk aanknopingspunten voor een eenduidige toekenning van object-ID's.
- Type onzelfstandige eenheid. Hiermee kunnen afnemers zien of het een onzelfstandige studentenwoning of een kamer voor kamergewijze verhuur betreft. Dit gegeven is nodig om inzichtelijk te maken tot welke definitie uit het Bouwbesluit 2012 de betreffende onzelfstandige eenheid behoort.
- BAG-ID van het verblijfsobject waarbinnen de onzelfstandige eenheid zich bevindt. Dit BAG-ID is een bekend gegeven. Met behulp- van het BAG-ID kunnen afnemers bepalen welk BAG-adres hoort bij het verblijfsobject waarvan de onzelfstandige eenheid deel uitmaakt. De onzelfstandige eenheid krijgt geen eigen BAG-ID.
- Woningkenmerken. Deze gegevens moeten in veel gevallen door de gemeenten worden verzameld. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van bouwvergunningen en gebruiksmeldingen. Voor oude(re) gebouwen kan het zijn dat geen goede tekeningen beschikbaar zijn, in dat geval zullen ambtenaren de gegevens moeten verkrijgen via de woningeigenaren of door onderzoek op locatie. Het betreft voornamelijk:
  - Aantal m^2 gebruiksoppervlak (GO of GBO). De informatie over gebruiksoppervlak vergroot de samenhang met de BAG. De informatie kan onder andere worden gebruikt door gemeenten en toezichthouders om fouten op te sporen en fraude en overbewoning te bestrijden. In deze verkenning is ervan uitgegaan dat deze gegevens altijd worden opgenomen.
  - (globale) Geometrie van de onzelfstandige eenheid (waar mogelijk inclusief z-coordinaten). Deze informatie kunnen hulpdiensten gebruiken om te bepalen waar de onzelfstandige eenheid zich bevindt binnen het verblijfsobject. Voor deze verkenning is ervan uitgegaan dat het invoeren van de z-coördinaten, conform de BAG, op vrijwillige basis geschied.[16]

In deze verkenning is ervan uitgegaan dat de hierboven aangegeven gegevens, na het beschikbaar komen van het register, beschikbaar zijn voor de afnemers.

---

[15] De Corporatie Referentie Architectuur (CORA) is een model voor het eenduidig benoemen en verwerken van informatie. CORA is ontwikkeld door woningcorporaties.

[16] In de BAG is het mogelijk om z-coördinaten in te voeren. Dit is echter vrijwillig en in veel gevallen niet ingevuld. Hierdoor is in de meeste gevallen alleen bekend binnen welk pand een verblijfsobject is gelegen. Het is niet aannemelijk dat gemeenten veel gebruik zullen maken om de z-coördinaten op te nemen in het register.

Een afnemer die bekend is met het object-ID van een cliënt, kan via het register voor onzelfstandige eenheden achterhalen op welk BAG-adres de cliënt woont. Vice versa werkt dit niet: op basis van alleen BAG- of BRP-gegevens kan alleen worden achterhaald in welk verblijfsobject de cliënt woont en niet in welke onzelfstandige eenheid binnen dit verblijfsobject.

Kwaliteit van het register

Om de gegevens uit het register van onzelfstandige eenheden te kunnen gebruiken in processen van afnemers, dient de kwaliteit te worden gegarandeerd. De sleutelfactoren hierbij zijn uniformiteit, volledigheid en betrouwbaarheid.

Uniformiteit

Verschillen in de wijze waarop de onzelfstandige eenheden zijn geregistreerd, kunnen bij afnemers leiden tot fouten bij het toepassen van deze gegevens. Uniformiteit moet zowel binnen als tussen gemeenten worden geborgd.

Om tot een uniforme registratie te komen, moet het begrip onzelfstandige eenheid zo scherp mogelijk worden afgebakend, om de ruimte voor interpretatie te beperken. Dit kan deels worden gerealiseerd door het aanhaken bij wettelijke definities. Wel blijkt dat de wettelijke kaders lastig zijn te interpreteren. Het is daarom belangrijk om zowel bronhouders als afnemers te voorzien van duidelijke informatie over hoe de definitie moet worden geïnterpreteerd, welke eenheden aan de definitie voldoen en hoe de verschillende te registreren gegevens moeten worden vastgelegd. Hiertoe kan bijvoorbeeld een handboek worden uitgewerkt. Daarnaast is kwaliteitszorg en toezicht nodig om te borgen dat de registraties tussen en binnen gemeenten op consistente wijze wordt gevuld en beheerd.

Volledigheid

Het moet niet alleen duidelijk zijn welke onzelfstandige eenheden in het register worden opgenomen, om op de gegevens te kunnen vertrouwen bij de afhandeling van werkprocessen, dienen ook alle eenheden die voldoen aan de definitie hierin te zijn opgenomen. Het is daarom noodzakelijk om het bijhouden van het register voor onzelfstandige eenheden verplicht te stellen. Het is in de praktijk overigens niet haalbaar om een 100% betrouwbare registratie te ontwikkelen, hiervoor is de realiteit te complex. Bronhouders hebben immers gelimiteerde budgetten en moeten prioriteiten stellen.

Het is (zeer) lastig om volledigheid te bewerkstelligen voor bestaande onzelfstandige eenheden. Een optie om zicht te krijgen op onzelfstandige eenheden is om te toetsen hoeveel bewoners er zonder familiaire band in BAG-objecten wonen. Er moet dan echter een aanvullende analyse plaatsvinden om na te gaan of de betreffende BAG-objecten bestaan uit woonfuncties voor studenten, kamergewijze verhuur of een ander type woonfunctie. Deze exercitie kan veel tijd en hiermee veel geld kosten, zeker in gemeenten waarin veel onzelfstandige eenheden zijn. Het betreft hier vooral de studentensteden.

Betrouwbaarheid

Afnemers verlangen dat de gegevens in het register, naast uniform en volledig, ook betrouwbaar zijn. Alleen als de gegevens een hoge kwaliteit hebben, kunnen fouten in werkprocessen worden voorkomen.

Om de betrouwbaarheid van gegevens te kunnen borgen, kan worden aangesloten bij bestaande instrumenten zoals die zijn ontwikkeld om de kwaliteit van basisregistraties te toetsen. Hierbij kan worden gedacht aan instrumenten waarmee bronhouders de kwaliteit van hun registratie kunnen toetsen, waaronder self assessment en steekproefsgewijze controles. Het kan zinvol zijn om bronhouders te vragen om periodiek over de kwaliteit van hun registratie te rapporteren.

Naast de inzet van bronhouders, kan ook aan afnemers worden gevraagd om een bijdrage te leveren aan de betrouwbaarheid van de registraties. Dit kan door het delen van gegevensbestanden. Partijen als de Belastingdienst, Aedes en Kences beschikken bijvoorbeeld over veel informatie over onzelfstandige eenheden. Deze informatie kan worden gebruikt om de betrouwbaarheid (en de volledigheid) van registraties te verbeteren. Daarnaast is het wenselijk dat afnemers geconstateerde fouten terugmelden, zodat de bronhouders deze kunnen herstellen.

Borging van kwaliteit op landelijk niveau

Hierboven is toegelicht hoe uniformiteit, volledigheid en betrouwbaarheid de sleutelfactoren zijn tot een register met maximale toegevoegde waarde voor afnemers. In deze verkenning is ervan uitgegaan dat de verantwoordelijkheid voor een adequaat beheer van het register, evenals bij de BAG, bij B&W wordt belegd. Om deze sleutelfactoren te kunnen borgen, kan worden overwogen om een landelijke uitvoeringsorganisatie in te schakelen om de kwaliteit van het register te bewaken. Een landelijke organisatie kan als helpdesk optreden voor bronhouders en voor afnemers. Daarnaast kan de organisatie steekproefsgewijs controleren of bronhouders de kwaliteit van het register voldoende bewaken. Indien nodig kan de organisatie bronhouders aanspreken op de kwaliteit van de gegevens. Welke landelijke organisatie deze rol gaat vervullen, is mede afhankelijk van het eindverantwoordelijke ministerie.

Er heeft nog geen besluitvorming plaatsgevonden over het eindverantwoordelijke ministerie. Aangezien het Bouwbesluit 2012 en het dossier studentenhuisvesting beide onder de verantwoordelijkheid van BZK vallen, lijkt het voor de hand liggend om de verantwoordelijkheid van het register voor onzelfstandige eenheden bij dit ministerie te beleggen. Een andere optie is om IenM te vragen de verantwoordelijkheid voor het register op zich te nemen, omdat IenM ook verantwoordelijk is voor de BAG.

3.2 Onderzoeksvariant

In deze paragraaf zijn op basis van de definitie en de uitgangspunten drie onderzoeksvarianten uitgewerkt. De eerste variant betreft de nulvariant. Daarnaast zijn twee varianten uitgewerkt die in de volgende hoofdstukken zijn afgezet tegen de nulvariant.

Nulvariant: er komt geen register

Bij de nulvariant wordt er geen register ontwikkeld voor onzelfstandige eenheden. De informatie over onzelfstandige eenheden is niet beschikbaar in een landelijke registratie. Gemeenten of afnemers die behoefte hebben aan deze informatie, houden zelf een register of databestand bij.

Onderzoeksvariant: Register met onzelfstandige eenheden

In deze onderzoeksvariant wordt een sectorregistratie ingericht voor de volgende typen onzelfstandige eenheden:

- woonfuncties voor studenten conform het Bouwbesluit 2012.
- woonfuncties voor kamergewijze verhuur conform het Bouwbesluit 2012.

Alle onzelfstandige eenheden binnen verblijfsobjecten worden in de registratie opgenomen en voorzien van een object-ID. In totaal betreft het circa 170.000 eenheden. Een belangrijk deel hiervan wordt aangeboden door studentenhuisvesters. Het onderstaande kader licht toe hoe dit aantal is berekend.

Kader 2. Aantallen onzelfstandige eenheden

Woonfuncties voor studenten

Het aantal studenten dat op kamers met gemeenschappelijke voorzieningen[17] woont, is 157.400 + 52.900 = 210.300. Dit betreft 59% van de uitwonende studenten. Van de resterende uitwonende studenten huurt 29% een zelfstandige woonruimte en 12% een eenkamerwoning.

Ongeveer 50.000 (24%) van de uitwonende studenten huren een kamer met gemeenschappelijke voorzieningen bij een bij Kences aangesloten corporatie. Voor dit onderzoek is ervan uitgegaan dat deze 50.000 kamers bestemd zijn voor studentenhuisvesting. Daarnaast huurt circa 13% van de studenten bij een andere corporatie en 42% via particuliere verhuur[18]. Van 15% is het type verhuurder niet bekend. Voor deze laatstgenoemde drie groepen is overigens niet bekend of de verhuurde kamers de woonfunctie voor studenten als gebruiksfunctie hebben.

79% van alle uitwonende studenten woont in één van de studiesteden[19]. De overige 21% woont niet in een studiestad. In deze verkenning is ervan uitgegaan dat de woonfuncties voor studenten zich binnen de studiesteden bevinden. Het gaat hierbij om 37 gemeenten, die in deze variant actie moeten ondernemen tot het registreren van deze studenteneenheden.

Kamergewijze verhuur (wooneenheden)

Het aantal wooneenheden is voor het laatst gemeten in 2011 door het CBS. Toen was het aantal wooneenheden 117.573. In deze verkenning is uitgegaan van circa 120.000 eenheden[20]. Het is niet duidelijk welk deel van deze woningen wordt bewoond door studenten. Bij deze variant moeten alle 390 Nederlandse gemeenten[21] de onzelfstandige wooneenheden in een register opnemen. In deze verkenning is ervan uitgegaan dat circa 75% van alle gemeenten actie moet ondernemen.

---

[17] Landelijke Monitor Studentenhuisvesting (2015).

[18] Wij zijn er hierbij vanuit gegaan dat de percentages die algemeen gelden voor studentenhuisvesting, ook van toepassing zijn op het type woonruimte 'kamer met gemeenschappelijke voorzieningen'. Cijfers van Kences bevestigen deze aanname.

[19] Studentensteden volgens de Landelijke Monitor Studentenhuisvesting (2015): Alkmaar, Almere, Amersfoort, Amsterdam, Apeldoorn, Arnhem, Breda, Delft, Den Bosch, Den Haag, Deventer, Doetinchem, Dronten, Ede, Eindhoven, Emmen, Enschede, Gouda, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Hengelo, Hilversum, Leeuwarden, Leiden, Maastricht, Nijmegen, Rheden, Rotterdam, Sittard-Geleen, Tilburg, Utrecht, Venlo, Vlissingen, Wageningen, Zwolle.

[20] Het aantal wooneenheden is voor het laatst gemeten in 2011 door het CBS. Toen was het aantal wooneenheden 117.573.

[21] Cijfers per 1 januari 2016 (Bron: CBS).

4 Kosten van het register

4.1 Investeringskosten

Het opzetten en inrichten van een register voor onzelfstandige eenheden vraagt in eerste instantie om een investering door het Rijk en door gemeenten. De kosten hiervoor zijn ten behoeve van deze verkenning geschat op basis van beschikbare cijfers over de implementatie van de BAG en de WOZ en op basis van inschattingen die gemeenten hebben gemaakt. Er heeft geen aanvullend representatief onderzoek naar de feitelijke kosten plaatsgevonden.

Ontwikkeling register en landelijke voorziening (LV)

Een register voor onzelfstandige eenheden brengt enerzijds kosten met zich mee voor de inhoudelijke ontwikkeling, waaronder de afbakening van het register, het uitwerken van het handboek, het ontwikkelen van opleidingen en kennisoverdracht en de ondersteuning van bronhouders en afnemers. Anderzijds zijn er kosten voor de ontwikkeling van de benodigde IT, inclusief de landelijke voorziening (LV).

Het Rijk moet kosten maken voor het ontwikkelen van een handboek en een website en voor de kennisoverdracht en de ondersteuning van bronhouders en afnemers. De schattingen voor de kosten hiervan lopen zeer sterk uiteen, van minimaal € 2 miljoen tot enkele tientallen miljoenen. In deze verkenning is uitgegaan van een investering van € 2,5 miljoen, aangezien het een relatief beperkt register omvat dat qua opzet voor een belangrijk deel op de BAG kan worden gebaseerd. Het is mogelijk dat deze kosten in de praktijk hoger uitvallen.

Het Rijk moet ook kosten maken voor het ontwikkelen van de benodigde IT. Op basis van beschikbare cijfers over de ontwikkeling van de LV WOZ[22] is de verwachting dat de ontwikkeling van de LV ongeveer € 0,3 miljoen gaat kosten. De opbouw van deze kosten is hieronder weergegeven. Bij de inschatting van deze kosten is ervan uitgegaan dat wordt aangesloten op de al bestaande landelijke voorzieningen voor de BAG en de WOZ.

Kader 3. Opbouw eenmalige kosten LV WOZ

Nr.	Kostenpost	Kosten
1	Hardware	€ 50.000
2	Software	€ 200.000
3	Berichtenverkeer	€ 50.000
	Totaal	**€ 300.000**

De totale eenmalige kosten die het Rijk moet maken voor ontwikkeling van het register en de landelijke voorziening worden geschat op circa 2,5 miljoen + 0,3 miljoen = € 2,8 miljoen.

[22] Businesscase landelijke voorziening WOZ, juni 2007.

Aansluiten op en vullen van het register door gemeenten

Gemeenten moeten individueel investeren in IT om te zorgen dat hun gegevens conform de landelijke afspraken worden opgenomen in een register, ook wanneer zij al zicht hebben op de onzelfstandige eenheden. Verder moeten gemeenten nieuwe werkprocessen ontwikkelen of bestaande werkprocessen aanpassen om de onzelfstandige eenheden voortaan in het nieuw in te richten register te kunnen vastleggen.

Aansluiten op het register

Naar verwachting is een gemeente tussen de € 5.000 en € 20.000 kwijt aan aanpassing van de software[23], onder de voorwaarde dat de aanpassing in de reguliere releaseplanning mee kan. Daarnaast moet per gemeente nog € 5.000 tot € 15.000 worden geïnvesteerd in koppelingen met de landelijke voorziening. Gemeenten moeten een werkproces inrichten voor het beheer van het register en de kwaliteitsborging. In sommige gemeenten moeten mogelijk ook andere aan studentenhuisvesting gerelateerde werkprocessen worden aangepast. Ten slotte moeten medewerkers worden opgeleid. In deze berekening is uitgegaan van een gemiddelde eenmalige investering van € 50.000 per gemeente.

Het begrip 'onzelfstandige eenheden' is in dit onderzoek gekoppeld aan woonfuncties voor studenten en woonfuncties voor kamergewijze verhuur. Woonfuncties voor studenten komen vooral voor in de 37 gemeenten waarbinnen studentenhuisvesters actief zijn. In deze gemeenten wordt ook kamergewijze verhuur aangeboden. Het totaal aantal gemeenten waarbinnen kamergewijze verhuur wordt aangeboden is niet precies bekend. Voor deze verkenning is aangenomen dat het circa 75% van de Nederlandse gemeenten betreft. Het totale aantal gemeenten dat op het register moet aansluiten bedraagt op basis van deze aannames circa 390 * 75% ≈ 293. De totale eenmalige investering voor gemeenten bedraagt naar schatting 293 gemeenten * 50.000 ≈ 14,7 miljoen.

Vullen van het register door gemeenten

Nadat een gemeente is aangesloten op het register, moeten de onzelfstandige eenheden worden opgenomen. In totaal betreft het 50.000 woonfuncties voor studenten + 120.000 wooneenheden voor kamergewijze verhuur = 170.000 onzelfstandige eenheden. De gemeenten die in de huidige situatie de onzelfstandige studenteneenheden reeds in de BAG hadden opgenomen, kunnen deze gegevens relatief makkelijk omzetten naar het nieuwe register.[24] Voor deze verkenning is ervan uitgegaan dat dit geldt voor 25% van de onzelfstandige eenheden[25]. Het omzetten van deze eenheden kost naar schatting 5 minuten per object. Bij een uurtarief[26] van € 44 bedragen de totale kosten van het omzetten van reeds geïdentificeerde onzelfstandige eenheden bedragen naar schatting 5 minuten * € 44 per uur* 170.000 * 25% ≈ € 0,2 miljoen.

De resterende 127.500 eenheden moeten door gemeenten worden geïdentificeerd. Vervolgens moeten de benodigde gegevens worden verzameld en in het register worden vastgelegd. Voor de woonfuncties voor studenten geldt dat gemeenten over redelijk goede informatie beschikken op basis van de aanvraag voor de bouwvergunning, waarbij een gedetailleerde bouwtekening is verstrekt. Daarnaast zijn deze woonfuncties hoofdzakelijk gerealiseerd door studentenhuisvesters, waarmee gemeenten doorgaans goed contact hebben. Voor deze verkenning is aangenomen dat een gemiddelde tijdsbesteding van 15 minuten volstaat om de benodigde gegevens te verzamelen en te registreren. Bij

---

[23] Inschatting gemaakt door KING.

[24] Het betreft hier bijvoorbeeld de gemeenten Delft, Wageningen, en Utrecht.

[25] In deze verkenning is ervan uitgegaan dat de reeds bekende woningen naar rato zijn verdeeld over woonfuncties voor studentenhuisvesting en kamergewijze verhuur.

[26] Op basis van de Handleiding overheidstarieven 2016 van het ministerie van Financiën. Voor de berekening is uitgegaan van schaal 9 en het kosten-plus tarief exclusief btw.

een uurtarief[27] van € 44 bedragen de totale kosten voor de nog niet eerder geregistreerde woonfuncties voor studenten circa 37.500 * 15 minuten * € 44 per uur ≈ 0,4 miljoen.

Voor kamergewijze verhuur kunnen gemeenten deels uitgaan van de gebruiksmelding, waarbij een tekening is verstrekt. Deze tekening heeft echter niet het detailniveau van de tekeningen die worden verstrekt bij een bouwaanvraag. Er is hierdoor meestal aanvullend contact nodig met de eigenaar van de kamers. Voor deze verkenning is aangenomen dat een gemiddelde tijdsbesteding van 30 minuten nodig is om de benodigde gegevens te verzamelen en te registreren.

Bij kamers die gerealiseerd zijn vóór 1992, is geen gebruiksmelding gedaan. Gemeenten kunnen deze kamers identificeren op basis van een analyse waarbij wordt nagegaan hoeveel personen zonder familieband er per BAG-adres geregistreerd staan. Als dit er meer dan 5 zijn, is de kans groot dat er sprake is van kamergewijze verhuur. Er kan dan contact worden opgenomen met de eigenaar van het pand. De totale tijdsbesteding van het achterhalen van de niet gemelde kamergewijze verhuur en het verzamelen van de benodigde gegevens is geraamd op gemiddeld 1 uur per eenheid.

Het is niet bekend voor welk deel van de 90.000 kamers er geen gebruiksmelding is gedaan. In deze verkenning is aangenomen dat circa 25% van de kamers niet eerder is gemeld. Op basis van de bovenstaande aannames en een uurtarief[28] van € 44 bedragen de totale kosten voor het verzamelen van gegevens over kamergewijze verhuur circa (90.000 kamers * 75% * 30 minuten * € 44 per uur) + (90.000 kamers * 25% * 1 uur * € 44 per uur) ≈ 2,5 miljoen.

In totaal bedragen de kosten voor het vullen van het register circa 3,1 miljoen. De totale investering voor gemeenten bedraagt hiermee € 17,8 miljoen.

Investering afnemers

Ook afnemers krijgen te maken met eenmalige kosten als gevolg van de inrichting van een register voor onzelfstandige eenheden. Om de baten te kunnen realiseren, dienen afnemers hun werkprocessen aan te passen, zodat het gebruik van de informatie uit het register hierin wordt opgenomen. Veel afnemers passen echter al vanuit kwaliteitsoogpunt periodiek hun werkprocessen aan. Naar verwachting zal de nieuw beschikbare informatie gedurende een dergelijke actualisatie worden meegenomen, waardoor de aanpassing naar verwachting niet tot significante eenmalige effecten zal leiden.

Verder zullen afnemers die de gegevens geautomatiseerd uit het register willen binnenhalen, hun ICT-systemen moeten aanpassen. Naar verwachting is een automatische koppeling alleen interessant voor grote afnemers. Het betreft hier de Belastingdienst en mogelijk de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Andere partijen zoals DUO, UWV en CAK hebben geen (direct) belang bij het register en zullen hun systemen hier waarschijnlijk dus niet op aansluiten.

De Belastingdienst verwacht eenmalig € 250.000 te moeten investeren in ontwerp- en bouwkosten om hun systemen aan te sluiten op het register van onzelfstandige eenheden. Het is aannemelijk dat de SVB vergelijkbare kosten moet maken.

---

[27] Op basis van de Handleiding overheidstarieven 2016 van het ministerie van Financiën. Voor de berekening is uitgegaan van schaal 9 en het kosten-plus tarief exclusief btw.

[28] Op basis van de Handleiding overheidstarieven 2016 van het ministerie van Financiën. Voor de berekening is uitgegaan van schaal 9 en het kosten-plus tarief exclusief btw.

Samenvatting eenmalige kosten

In deze paragraaf zijn de kosten geschat van het ontwikkelen van een register van onzelfstandige eenheden. Omdat geen aanvullend kostenonderzoek is gedaan, is er sprake van een ruime onzekerheidsmarge. In deze verkenning is uitgegaan van een marge van 25%. Op basis van deze onzekerheidsmarge, bedragen de kosten voor het register minimaal € 15,8 miljoen en maximaal € 26,4 miljoen. De onderstaande tabel toont een overzicht van de kosten.

Tabel 2. Overzicht van investeringskosten.

Nr.	**Onderdeel**	**Kosten in € * miljoen**	
		Minimaal	Maximaal
1	Ontwikkeling register en landelijke voorziening (LV)	2,1	3,5
2	Aansluiten op het register door gemeenten	11,0	18,4
3	Vullen van het register door gemeenten	2,3	3,9
4	Investering afnemers	0,4	0,6
	Totale investering	**15,8**	**26,4**

De kosten per gemeente kunnen, afhankelijk van het aantal onzelfstandige eenheden en de kennispositie, in de praktijk echter sterk variëren. De investering in het register zal vooral als hoog worden ervaren door gemeenten met weinig onzelfstandige eenheden. Voor gemeenten die de onzelfstandige eenheden voorheen in de BAG geregistreerd hadden, kan het register als een onnodige exercitie worden ervaren.

4.2 Structurele kosten

De structurele kosten voor een register onzelfstandige eenheden bestaan voornamelijk uit het actualiseren van de gegevens en de beheerkosten van de decentrale systemen en de landelijke voorziening. Deze kosten zijn ten behoeve van deze verkenning geschat op basis van gegevens over het beheer van de (landelijke voorziening) BAG en WOZ en op basis van inschattingen van gemeenten en afnemers.

Beheerkosten Landelijke Voorziening (LV)

De beheerskosten voor de landelijke voorziening WOZ zijn eerder geraamd[29] op € 0,5 miljoen, ervan uitgaande dat wordt aangesloten bij de LV BAG. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de opbouw van de kosten voor de LV WOZ.

Tabel 3. Opbouw structurele kosten o.b.v. LV WOZ

Nr.	Kostenpost	Kosten in €
1	Hardware	10.000
2	Software	40.000
3	Berichtenverkeer	6.000
4	Personeel	363.000
5	Overige kosten	55.000
	Totaal	**474.000**

De eerste drie kostenposten zijn voor een landelijke voorziening Register onzelfstandige eenheden naar verwachting ongeveer gelijk aan de kosten voor de LV WOZ.

De personeelskosten zijn voor een register onzelfstandige eenheden waarschijnlijk lager, omdat het register veel minder gegevens bevat dan de WOZ. Wij zijn ervan uitgegaan dat de helft van de fte's nodig is voor het beheren van de landelijke voorziening voor het register onzelfstandige eenheden. De posten personeel en overige kosten veranderen hiermee. Wij ramen de kosten voor het beheren van een landelijke voorziening op circa € 0,3 miljoen, inclusief de kosten voor het voeren van een helpdesk. De onderstaande tabel toont de opbouw van deze kosten.

Tabel 4. Structurele kosten landelijke voorziening

Nr.	Kostenpost	Kosten in €
1	Hardware	10.000
2	Software	40.000
3	Berichtenverkeer	6.000
4	Personeel	181.500
5	Overige kosten	27.500
	Totaal	**265.000**

[29] 'Businesscase landelijke voorziening WOZ', Ministerie van Financiën juni 2007.

Structurele kosten gemeenten

De jaarlijkse structurele kosten die gemeenten maken als bronhouders van het register voor onzelfstandige eenheden zijn niet exact te bepalen. In dit onderzoek is ervan uitgegaan dat er per gemeente gemiddeld 16 uur per jaar wordt besteed aan het verwerken van terugmeldingen en het controleren van en rapporteren over de kwaliteit van het gegevensbestand. Daarnaast is ervan uitgegaan dat de jaarlijkse kosten voor onderhoud aan de software circa € 2.000 bedragen. De totale kosten voor kwaliteitscontrole en IT bedragen op basis van deze aannames (16 uur * € 44 per uur + € 2.000) * 293 ≈ € 0,8 miljoen per jaar.

In dit onderzoek is verder uitgegaan van de aanname dat er gemiddeld eens per 20 jaar iets wijzigt aan bestaande objecten in het register. In totaal betreft het 170.000 * 1/20 ≈ 8.500 wijzigingen per jaar aan bestaande objecten. De kosten voor het doorvoeren en controleren van een wijziging is geraamd op 30 minuten per object.

Daarnaast is ervan uitgegaan dat het aantal onzelfstandige kamers en eenheden, evenals het aantal studenten[30], met circa 1,8% per jaar groeit om het tekort aan studentenkamers te beperken. Dit betekent dat het aantal onzelfstandige eenheden per jaar groeit met circa 170.000 * 1,8% ≈ 3.100 per jaar. Bij deze nieuwe onzelfstandige eenheden kunnen gemeenten direct de juist informatie inwinnen. In deze berekening is er daarom van uitgegaan dat het inwinnen van gegevens en het invoeren van deze nieuwe onzelfstandige eenheden eveneens 30 minuten kost. De kosten van het beheren van het gegevensbestand bedragen op basis van deze aannames (8.500 gewijzigde + 3.100 nieuwe eenheden) * 30 minuten * € 44 per uur ≈ € 0,3 miljoen.

Nieuwbouw leidt ertoe dat het aantal onzelfstandige eenheden toeneemt. Op de lange termijn leidt dit tot een toename van het aantal onzelfstandige eenheden dat wordt gerenoveerd. Met dit effect is in deze verkenning geen rekening gehouden.[31]

Structurele kosten afnemers

Ook afnemers krijgen te maken met terugkerende kosten om de gegevens uit het register voor onzelfstandige eenheden te kunnen gebruiken. In deze verkenning is ervan uitgegaan dat afnemers zelf kunnen bepalen of zij gegevens uit het register online raadplegen of geautomatiseerd in hun eigen administratie binnenhalen. Als het register openbaar wordt, dan zijn aan de online raadpleging van gegevens uit het register waarschijnlijk geen kosten verbonden, conform de BAG-viewer van het Kadaster. Afnemers die het register hebben aangesloten op hun eigen systemen, maken wel kosten voor het beheren van de koppelingen. Deze kosten worden door de Belastingdienst geschat op € 30.000 per jaar voor beheer, onderhoud en uitvoering. Het is aannemelijk dat deze kosten vergelijkbaar zijn voor de SVB.

---

[30] Landelijke Monitor Studentenhuisvesting, Kences, 2015.

[31] Op basis van de aannames van dit onderzoek, zouden de nieuwgebouwde onzelfstandige eenheden pas over 20 jaar toe zijn aan renovatie. Daarnaast groeit het aantal studenten wel, maar is door de stijgende studiekosten niet zeker dat het aantal uitwonende studenten zal blijven stijgen. De vraag is dus of de woningnood blijft bestaan of dat het op een gegeven moment stabiliseert. Deze langetermijneffecten zijn onvoldoende inzichtelijk om in de verkenning te kunnen betrekken.

Samenvatting structurele kosten

Evenals bij de eenmalige investering, zijn de kosten voor het onderhoud van het register geschat en is er een ruime onzekerheidsmarge. In deze verkenning is uitgegaan van een marge van 25%. Op basis van deze onzekerheidsmarge, bedragen de kosten voor het register minimaal € 1,1 miljoen per jaar en maximaal € 1,8 miljoen per jaar.

Tabel 5. Overzicht van beheerkosten

Nr.	Onderdeel	Kosten in € * miljoen	
		Minimaal	Maximaal
1	Beheerkosten register en landelijke voorziening (LV)	0,2	0,3
2	Beheerkosten van gemeenten	0,8	1,4
3	Beheerkosten van afnemers	< 0,1	0,1
	Totale investering	**1,1**	**1,8**

De beheerskosten voor gemeenten zijn in totaal relatief laag omdat de mutatiegraad van de gegevens in het register beperkt is. De kosten per gemeente kunnen wel sterk verschillen, afhankelijk van het aantal onzelfstandige eenheden en de hoeveelheid nieuw- en verbouw in de betreffende gemeente. Naar verwachting wordt een belangrijk deel van de beheerkosten voor gemeenten gedragen door de 37 studentengemeenten.

5 Baten

Een register van onzelfstandige eenheden geeft inzicht in het aantal onzelfstandige eenheden binnen een verblijfsobject. Paragraaf 5.1 geeft een overzicht van de baten die worden gerealiseerd als deze informatie algemeen beschikbaar komt.

In het praktijkonderzoek dat voor deze verkenning is uitgevoerd zijn door gemeenten en afnemers diverse baten benoemd die alleen worden gerealiseerd als er een koppeling bestaat tussen de onzelfstandige eenheid en de persoon die deze eenheid bewoond. Vanwege de uitgangspunten die gelden voor het register van onzelfstandige eenheden, worden deze baten niet gerealiseerd. Voor de volledigheid van deze verkenning zijn deze baten gepresenteerd in paragraaf 5.2.

5.1 Baten register onzelfstandige eenheden

Op basis van deze verkenning, kunnen in totaal vier voordelen worden benoemd die kunnen worden gerealiseerd met een register van onzelfstandige eenheden. Deze voordelen zijn in deze paragraaf toegelicht. Het betreft:

1. Terugdringen van fraude
2. Beter inschatten van een noodsituatie
3. Betere leegstandscontrole
4. Meer informatie voor toezichthouders

Terugdringen van fraude

Door een register van onzelfstandige eenheden is betere controle mogelijk van het aantal mensen dat daadwerkelijk op een bepaald adres woont. Als bekend is dat een pand bestaat uit een aantal onzelfstandige eenheden, dan is het opvallend als er meer mensen staan ingeschreven dan er eenheden zijn. De controle van het aantal ingeschrevenen op een adres kan ook van belang zijn voor DUO. Voor DUO is, voor studenten die nog niet onder het studievoorschot vallen, het onderscheid tussen thuis- en uitwonend van belang voor de studiefinanciering die studenten ontvangen. Indien er meer studenten zijn ingeschreven op een adres dan er eenheden zijn, dan is dit een signaal dat kan wijzen op een onterechte inschrijving en op fraude met de studiefinanciering. Doordat het aantal studenten dat nog onder het ‘oude’ studiefinancieringssysteem valt jaarlijks zal afnemen, neemt in de jaren wel de toegevoegde waarde van het register voor DUO af.

Belangrijke kanttekening bij bovenstaand punt is dat gemeenten en afnemers deze controle nu ook al kunnen uitvoeren door het aantal ingeschreven op een adres te delen door het gebruiksoppervlak van een verblijfsobject. De toegevoegde waarde van een register is op dit punt daarom waarschijnlijk beperkt.

Beter inschatten van een noodsituatie

Het is voor hulpdiensten van belang om onderweg naar een calamiteit al een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de situatie ter plaatse. Wanneer de hulpdiensten voordat ze ter plaatse zijn al weten dat het pand uit onzelfstandige eenheden bestaat, kan dit kostbare tijd besparen en levens redden. Het inzicht of en hoeveel onzelfstandige eenheden zich in een pand bevinden is op zichzelf al nuttig. Nog beter is het als de locatie van een eenheid binnen een pand direct duidelijk wordt, zodat de hulpdienst direct weet waar ze naartoe moeten. Dit vereist echter dat eenheden een object-ID hebben dat ook bekend is bij melders en dit zal niet in alle situaties het geval zijn. Ook zullen bij slechts een deel van de gevallen de z-coördinaten beschikbaar zijn.

De meerwaarde van een register op dit punt is ook beperkt omdat in beide varianten slechts een deel van de onzelfstandige eenheden in het register worden opgenomen. In beide varianten vindt de afbakening van eenheden plaats op basis van definities uit het Bouwbesluit. De brandweer heeft op basis van de omgevingsvergunningen en gebruiksmelding waarschijnlijk al redelijk inzicht in (de indeling van) deze woningen. Het zou voor de hulpdiensten meer toegevoegde waarde hebben als alle onzelfstandige eenheden in het register zouden worden opgenomen. Dit is echter niet mogelijk omdat de betrouwbaarheid en uniformiteit van een register dan niet meer te waarborgen is (zie hiervoor hoofdstuk 2 van deze rapportage).

Betere leegstandscontrole

Een register van onzelfstandige eenheden kan gemeenten helpen om leegstand inzichtelijk te maken. Gemeenten willen graag inzicht in leegstand om verpaupering tegen te gaan.

Indien eenheden geen eigen adres hebben, is er alleen inzicht dat er een eenheid leegstaat, maar is het niet bekend welke dit is. Daarnaast biedt het register slechts gedeeltelijk inzicht in de leegstand, omdat niet alle typen onzelfstandige eenheden worden geregistreerd. Ten slotte betreft de wens van gemeenten om leegstand te monitoren vooral panden die kamergewijs worden verhuurd, maar die hiervoor niet specifiek zijn gebouwd of ingericht. Het is hierdoor de vraag of de eenheden die de gemeenten graag in zicht willen hebben, wel binnen de gekozen wettelijke definities vallen.

Meer informatie voor toezichthouders

Voor toezichthouders en handhavers is het zinvol om informatie te hebben over de situatie binnen een verblijfsobject. Voor woonfuncties voor studenten en voor woonfuncties voor kamergewijze verhuur gelden volgens het Bouwbesluit namelijk andere eisen dan voor andere woonfuncties.

Vanwege de gekozen definities is de toegevoegde waarde op dit punt naar verwachting echter beperkt. Toezichthouders beschikken op basis van de omgevingsvergunning of gebruiksmelding namelijk al over alle relevante informatie.

5.2 Niet realiseerbare baten

Gedurende de verkenning is door de verschillende afnemers een ruim palet aan voordelen aangedragen, die bij nadere analyse afhankelijk bleken van de mogelijkheid om een object-subjectkoppeling te maken tussen de bewoner en de onzelfstandige eenheid, bijvoorbeeld via een adres. Binnen de huidige randvoorwaarden voor een register voor onzelfstandige eenheden, is het toekennen van een adres aan de onzelfstandige eenheden of een andere subject-objectkoppeling echter niet haalbaar. De volgende voordelen zullen hierdoor niet met het register worden gerealiseerd:

1. Minder bezwaren huur- en zorgtoeslag
2. Minder bezwaren gemeentelijke producten gekoppeld aan adres of huishouden
3. Minder lasten voor burgers
4. Bestrijding van adresfraude
5. Overige baten

Minder bezwaren huur- en zorgtoeslag

Huurders van onzelfstandige woonruimtes ontvangen geen *huurtoeslag*, tenzij het gaat om een zogenaamd aangewezen woongebouw[32]. Met behulp van een register van onzelfstandige eenheden kan de Belastingdienst registreren of een eenheid is aangewezen voor huurtoeslag. Daarnaast is het voor de toekenning van huurtoeslag van belang om te weten wat de samenstelling van het huishouden is van een aanvrager. Dit is bepalend voor het recht op en de hoogte van de te ontvangen huurtoeslag. De samenstelling van het huishouden kan echter alleen worden bepaald als bekend is welke persoon welke eenheid bewoont.

Ook voor de toekenning van *zorgtoeslag* is het voor de Belastingdienst zinvol om inzicht te hebben in het aantal onzelfstandige eenheden binnen een verblijfsobject en de bewoners daarvan. Voor de toekenning en hoogte van de zorgtoeslag is het van belang te weten of een bewoner medebewoners heeft en wat de relatie ten opzichte van deze medebewoners is. Wanneer bewoners van verschillende onzelfstandige eenheden allen op hetzelfde adres staan ingeschreven en er verder geen informatie bekend is, dan is de relatie van de bewoners ten opzichte van elkaar moeilijk te bepalen.

De Belastingdienst stelt dat een register van onzelfstandige eenheden ervoor kan zorgen dat er duidelijkheid komt over welke bewoners gezamenlijk (op één adres, maar wel met elk een eigen huurcontract) of onafhankelijk van elkaar (op meerdere adressen) wonen. Hierdoor worden minder onjuiste besluiten genomen over het recht op toeslagen, wat leidt tot minder bezwaren. Deze baten worden echter alleen gerealiseerd als bekend is welke personen er in welke onzelfstandige eenheden wonen. Die object-subjectkoppeling kan, binnen de huidige wettelijke kaders, niet worden gemaakt. De Belastingdienst zal hierdoor de huidige werkwijze moeten voortzetten.

Minder bezwaren gemeentelijke producten gekoppeld aan adres of huishouden

Een deel van de gemeenten kiest ervoor om gemeentelijke producten te koppelen aan adressen. Ook zijn er gemeentelijke producten gekoppeld aan de samenstelling van het huishouden. In die situaties kan het voor de bewoners nadelig uitpakken als zij als één huishouden worden behandeld. In onderstaand tekstkader zijn de gemeentelijke producten benoemd waarvan bekend is dat ze (soms) zijn gekoppeld aan het adres of aan de samenstelling van het huishouden.

---

[32] http://www.kcwz.nl/dossiers/scheidenwonenenzorg/huurtoeslag_zelfstandige_en_onzelfstandige_woonruimte

Een register van onzelfstandige eenheden kan problemen met meerdere huishouders op één adres alleen ondervangen als duidelijk is welke personen er in welke onzelfstandige eenheid wonen. De object-subjectkoppeling tussen onzelfstandige eenheid en personen kan, binnen de huidige wettelijke kaders, echter niet worden gemaakt.

Kader 4. Producten gekoppeld aan adres of samenstelling huishouden

Gemeentelijke producten gekoppeld aan adres

- Parkeervergunning
- Parkeerontheffing
- Ontheffing pollers
- Gehandicaptenparkeerplaats

Gemeentelijke producten gekoppeld aan samenstelling huishouden

- Bijstandsuitkering WWB
- IOAW-uitkering
- IOAZ-uitkering
- Wmo-voorzieningen

Minder lasten voor burgers

Indien burgers te maken krijgen met fouten in processen die op hen betrekking hebben, kost het hen tijd om een klacht of bezwaarschrift in te dienen. Het kan daarnaast voorkomen dat rechtsbijstand of extern advies van bijvoorbeeld een belastingadviseur nodig is. Naar verwachting komen de meeste fouten voor in processen waarbij de samenstelling van het huishouden een rol speelt. Een register van onzelfstandige eenheden levert voor deze processen alleen iets op als bekend is welke persoon welke onzelfstandige eenheid bewoont. De object-subjectkoppeling tussen onzelfstandige eenheden en personen kan, binnen de huidige wettelijke kaders, echter niet worden gemaakt.

Bestrijding van adresfraude

Een register voor onzelfstandige eenheden kan helpen bij de bestrijding van fraude. Dit kan op de volgende manieren:

- Als eenheden een eigen adres hebben en inschrijving op een afzonderlijke eenheid in de BRP mogelijk is, kan adresfraude makkelijker worden opgespoord door gemeenten. In deze situatie wordt het namelijk meteen duidelijk als iemand zich inschrijft op een eenheid en de vorige bewoner nog niet is uitgeschreven. Dit voordeel wordt niet gerealiseerd omdat de eenheden geen apart BAG-adres hebben.
- Door inzicht in het aantal onzelfstandige eenheden en de bewoners ervan, is er minder kans op fraude bij het aanvragen van huur- en zorgtoeslag en bij uitkeringen zoals bijstand. Doordat de huishoudsamenstelling duidelijk is, kunnen burgers minder makkelijk frauderen. Dit voordeel wordt niet gerealiseerd omdat niet bekend is welke personen er in een onzelfstandige eenheid wonen.

Overige baten

Voor het register voor onzelfstandige eenheden worden ook nog enkele andere potentiële baten genoemd. Deze baten kunnen echter alleen worden gerealiseerd als het register een veel hoger detailniveau krijgt. Deze baten kunnen hierdoor, binnen de huidige kaders niet worden gerealiseerd. Het betreft de volgende baten:

- Betere leegstandscontrole. De baten die kunnen worden gerealiseerd als gevolg van leegstandscontrole zijn het grootst als bekend is wie de bewoner zijn van de onzelfstandige eenheden. Als er geen bewoner geregistreerd staat, dan staat de woning leeg. Bij gebrek aan een object-subjectkoppeling, kan het register daardoor niet goed worden gebruikt voor leegstandscontrole. Van de onzelfstandige eenheden die buiten de afbakening vallen, bijvoorbeeld kamergewijze verhuur met minder dan 5 woningen, blijft overigens ook onbekend of deze leegstaan. Het betreft hier een grote groep kamers die door particulieren wordt verhuurd.
- Afsluiten van verzekeringen. Wanneer bewoners die op eenzelfde adres staan geregistreerd een inboedelverzekering afsluiten, is het voor een verzekeraar niet duidelijk wat er precies is verzekerd. Uit een interview met een verzekeraar blijkt dat vaak gewerkt wordt met toevoegingen, dit helpt de betreffende verzekeraar om duidelijk te krijgen wat verzekerd is. Een register voor onzelfstandige eenheden heeft echter, ook bij de doelgroep studenten, geen toegevoegde waarde omdat niet duidelijk wordt welke persoon welke eenheid bewoont.

  In de praktijk kunnen verzekeraars studentenkamers vaak niet verzekeren als gevolg van de situatie in het huis. Het is niet duidelijk of het register hier ook een bijdrage kan leveren.
- Het is voor deurwaarders lastig dat zij niet weten welke personen een onzelfstandige eenheid bewonen. Het is dan niet duidelijk welke eigendommen aan wie toebehoren en dus waar beslag op kan worden gelegd. Dit nadeel kan echter niet worden weggenomen omdat het register niet inzichtelijk maakt welke persoon een eenheid bewoont.

6 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste conclusies van de verkenning naar nut en noodzaak van een permanent register voor onzelfstandige eenheden samengevat.

Er is geen wettelijke definitie van het begrip 'onzelfstandige eenheid'.

Om de uniformiteit, volledigheid en betrouwbaarheid van een register van onzelfstandige eenheden te kunnen garanderen, is een scherpe, wettelijke definitie van het begrip onzelfstandige eenheid noodzakelijk. Deze verkenning brengt aan het licht dat het begrip 'onzelfstandige eenheid' niet eenduidig is gedefinieerd in wet- en regelgeving.

De begrippen 'woonfunctie voor studenten' en 'woonfunctie voor kamergewijze verhuur', beide uit het Bouwbesluit, bieden mogelijkheden om als startpunt voor een register te hanteren. Het is echter complex om deze definities aan elkaar te relateren omdat de eerste categorie uitsluitend woningen voor studenten omvat, terwijl de tweede categorie door alle doelgroepen mag worden bewoond.

Om een brede definitie te kunnen hanteren waarbinnen alle onzelfstandige (studenten)eenheden passen, moet de bestaande wet- en regelgeving worden aangepast.

De betrokken afnemers hebben behoefte aan een register met hierin alle onzelfstandige eenheden, maar de bestaande wettelijke kaders maken dit onmogelijk.

Uit het onderzoek blijkt dat de toegevoegde waarde van een register groter is wanneer het register een volledig beeld geeft van alle onzelfstandige wooneenheden én onzelfstandige woonfuncties.[33] Niet alle onzelfstandige eenheden zijn echter duidelijk gedefinieerd. De huidige wettelijke kaders maken het echter onmogelijk om een register in te richten waarbinnen alle onzelfstandige eenheden worden vastgelegd én waarin uniformiteit, volledigheid en betrouwbaarheid voldoende kunnen worden geborgd.

Het is mogelijk om een register voor onzelfstandige studenteneenheden in te richten.

De wettelijke kaders bieden ruimte om een register op te zetten waarin onzelfstandige *studenteneen*heden worden opgenomen, door aan te sluiten bij de definities die het Bouwbesluit 2012 geeft voor 'woonfuncties voor studenten' en 'wooneenheden voor kamergewijze verhuur.' Kanttekening bij dit register is dat de definitie van kamergewijze ook kamers omvat die bewoond worden door niet-studenten.

De huidige wettelijke kaders maken het onmogelijk om inzichtelijk te maken welke personen in een onzelfstandig eenheid gevestigd zijn.

Afnemers geven aan het wenselijk te vinden dat zij in de BRP kunnen opzoeken wat het adres is van de onzelfstandige eenheid waar een persoon woont. Het adres in de BRP wordt overgenomen uit de BAG. Onzelfstandige eenheden worden echter niet ingeschreven in de BAG, waardoor deze geen adres krijgen. Om onzelfstandige eenheden te kunnen voorzien van een adres, moeten wet- en regelgeving worden aangepast. Dit wordt, ten tijde van het uitvoeren van de verkenning, niet opportuun geacht.

Er is door het ontbreken van een object-subjectkoppeling ook geen andere mogelijkheid om op basis van beschikbare gegevens inzichtelijk te maken wie de bewoner is van een onzelfstandige eenheid.

---

[33] Het betreft hier uitsluitend kamers die specifiek zijn gebouwd voor (vergunde) studentenhuisvesting en (gemelde) kamergewijze woning. Alle andere vormen van onzelfstandig wonen, zoals bij een hospita, gezamenlijk huren, etc. vallen buiten deze definities.

De investeringskosten voor een register van onzelfstandige studenteneenheden bedragen tussen € 15,8 miljoen en € 26,4 miljoen.

De investeringskosten zijn opgebouwd uit de ontwikkeling van een register en een landelijke voorziening, de investering die gemeenten moeten doen om het register te vullen met informatie en de investering die afnemers moeten doen om met de gegevens te kunnen werken. De investeringskosten worden voornamelijk gedragen door gemeenten.

De structurele kosten voor een register van onzelfstandige studenteneenheden bedragen tussen € 1,1 miljoen en € 1,8 miljoen per jaar.

De structurele kosten zijn opgebouwd uit de beheerkosten voor de landelijke voorziening, de beheerskosten voor gemeenten en de terugkerende kosten voor afnemers om gebruik te kunnen maken van de beschikbare gegevens. Naar verwachting is het aantal mutaties relatief beperkt, als alle onzelfstandige eenheden eenmaal in het register zijn opgenomen.

De baten van een register van onzelfstandige studenteneenheden zijn beperkt en niet kwantificeerbaar.

Binnen de gestelde kaders levert een register van onzelfstandige eenheden slechts beperkt toegevoegde waarde op, vooral omdat er geen koppeling bestaat tussen het object (de onzelfstandige eenheid) en de bewoner. Een register voor onzelfstandige eenheden draagt bij aan:

1. Terugdringen van fraude
2. Beter inschatten van een noodsituatie
3. Betere leegstandscontrole
4. Meer informatie voor toezichthouders

De baten van een register van onzelfstandige eenheden zijn niet of nauwelijks in geld uit te drukken.

Het register voor onzelfstandige eenheden levert binnen de huidige wettelijke kaders, onvoldoende baten op om de benodigde investering te verantwoorden.

De baten van een register voor onzelfstandige eenheden worden sterk beperkt, enerzijds doordat de huidige wettelijke definities het onmogelijk maken om een register in te richten met hierin alle onzelfstandige eenheden en anderzijds omdat de onzelfstandige eenheden in het register niet worden voorzien van een BAG-adres. De baten zijn onvoldoende om de investering te rechtvaardigen.

Bijlagen bij rapportage:

Verkenning permanent register onzelfstandige eenheden

I Projectorganisatie

In deze bijlage is toegelicht welke partijen bij het project 'Verkenning permanent register onzelfstandige eenheden' zijn betrokken.

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en begeleid door een begeleidingscommissie. De namen van de projectleider van de opdrachtgever en de leden van de begeleidingscommissie staan hieronder benoemd.

Tabel 6. Opdrachtgever en begeleidingscommissie

Rol	Naam	Organisatie
Opdrachtgever	Mohamed Ben Hammouch	Ministerie van BZK
Begeleidingscommissie	Ardin Mourik	Kences
	André van Brussel	Zelfstandig ondernemer
	Hans Nieuwland	Ministerie van BZK
	Lodewijk Jessen	Ministerie van IenM

De 'Verkenning permanent register onzelfstandige eenheden' is uitgevoerd door Sira Consulting. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de samenstelling en rolverdeling van het projectteam.

Tabel 7. Projectteam

Medewerker	Rol
Joland van der Heijden	Projectleider
Steffie Janssen	Projectmedewerker
Patrick van der Poll	Kwaliteitsbewaker

II Respondenten

Voor deze verkenning zijn interviews uitgevoerd en heeft een werksessie plaatsgevonden. In de onderstaande tabel is, in alfabetische volgorde van de betreffende organisatie, een overzicht gegeven van de bij dit onderzoek betrokken respondenten. In de meest linkse kolom is aangegeven of de respondent (na uitnodiging) heeft deelgenomen aan de werksessie. Het verslag van de werksessie is opgenomen in bijlage III.

Nr.	Respondent	Organisatie	Telefonisch interview	Deelnemer werksessie
1	Bas Geverink	Belastingdienst		●
2	Michel van Meteren	Belastingdienst		●
3	Peter Hoppen	Belastingdienst		●
4	Hans Nederhoff	Brandweer Nederland		●
5	Guido van Poppel	DUWO	●	
6	Noek Pouw	DUWO	●	
7	Nico de Graaff	Gemeente Amsterdam		●
8	Marc-Jan de Bruijn	Gemeente Delft		●
9	Cathalina Zanetti	Gemeente Eindhoven	●	
10	Douwe Busser	Gemeente Utrecht		●
11	Paulisca van Telgen	Gemeente Wageningen		●
12	Peter van der Laan	Gemeente Wageningen		●
13	Wouter van Hoogstraten	Huurcommissie	●	
14	Janette Storm	Kadaster	●	
15	Theo Peters	KING	●	
16	Ronald Zijlstra	NVVB	●	
17	Remco de Maaijer	SSH	●	
18	Marvin Siemensma	Stadswonen Rotterdam		●

III Verslag van de werksessie

1 Inleiding

Op vrijdag 20 november 2015 heeft een werksessie plaatsgevonden in het kader van het project 'Permanent register onzelfstandige studenteneenheden'. Sira Consulting voert dit project uit in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Doel van de werksessie was het verkennen van nut, noodzaak, kosten en baten van een permanent register voor onzelfstandige (studenten)eenheden.

2 Uitgangspunten

Sira Consulting heeft tijdens de werksessie enkele uitgangspunten voor de verkenning gepresenteerd. Deze uitgangspunten zijn hieronder benoemd, met daarbij de reactie van-uit de aanwezigen.

Uitgangspunt 1: Definitie onzelfstandige eenheid: "het niet gemeenschappelijk deel van een woonfunctie waar zich vijf of meer wooneenheden bevinden" (Bouwbesluit 2012).

Aanwezigen geven aan dat deze definitie niet breed genoeg is. De potentiële toegevoegde waarde van een register wordt waarschijnlijk niet gehaald als niet alle onzelfstandige eenheden in het register worden opgenomen. Op basis van deze definitie worden enkel de onzelfstandige wooneenheden in een register opgenomen en niet de onzelfstandige woonfuncties.

Deelnemers zijn het er wel over eens dat het voor de uniformiteit en betrouwbaarheid van het register belangrijk is om een eenduidige en landelijk vastgestelde definitie van een onzelfstandige wooneenheid/studenteneenheid te hanteren.

Afspraak: Sira Consulting gaat de definitie van een onzelfstandige eenheid heroverwegen.

Uitgangspunt 2: BAG en BRP regelgeving wordt niet gewijzigd

Deelnemers aan de werksessie geven aan dat een belangrijk deel van de toegevoegde waarde van een permanent register voor onzelfstandige (studenten)eenheden niet wordt gerealiseerd als de onzelfstandige eenheden geen (adres)aanduiding krijgen die, conform het BAG-adres, wordt gekoppeld aan de BRP.

Eén van de deelnemers geeft aan dat de BAG en BRP niet aangepast hoeven worden om woonruimten met gedeelde voorzieningen te registreren als verblijfsobject in de BAG, inclusief een nummeraanduiding (adres). De wet BAG heeft deze voorzieningen namelijk niet genoemd als toetsingscriterium voor afbakening van verblijfsobjecten. BAG BAO heeft dit wel als eis vermeld in het Objectenhandboek BAG, maar dit handboek is een richtlijn.

Uitgangspunt 3: Register wordt geen basisregister

Zie uitgangspunt 2.

Uitgangspunt 4: Verplicht bijhouden van het register

Tijdens de werksessie is de mogelijkheid van een facultatief register kort besproken. Voor afnemers die gemeente-overstijgend werken (zoals de Belastingdienst) is uniformiteit in de registratie echter van belang, waardoor het register wel landelijk dekkend moet zijn en dus door iedereen bijgehouden moet worden.

3 Voor- en nadelen

Tijdens de werksessie zijn de voor- en nadelen besproken van twee verschillende varianten:

1. Er komt geen permanent register van onzelfstandige (studenten)eenheden (nulvariant)
2. Er komt wel een permanent register van onzelfstandige (studenten)eenheden. Hierbij zijn twee varianten besproken:
   a. Een register voor enkel onzelfstandige studenteneenheden
   b. Een register voor alle onzelfstandige eenheden

In onderstaande paragrafen zijn de voor- en nadelen van deze verschillende situaties uitgewerkt.

Geen register (nulvariant)

Voordelen

Wanneer er geen register voor onzelfstandige (studenten)eenheden komt, levert dit de volgende voordelen op:

- Basisregistraties blijven de belangrijkste bron, er komt geen losstaand register met aanvullende informatie.
- Er hoeven geen investeringen te worden gedaan om een register te ontwikkelen, beheren en gebruiken.
- De Wet BAG en de Wet BRP hoeven niet te worden aangepast. Dit zou wel nodig zijn om onzelfstandige eenheden een eigen adresaanduiding te geven en om bewoners op de eenheden te registreren.

Nadelen

- Trendbreuk in de statistiek woningen: gegevens over onzelfstandige eenheden worden niet langer bijgehouden.
- Gemeenten gaan hun eigen gegevens bijhouden, waardoor losse administraties ontstaan en er geen uniformiteit is. Afnemers die met verschillende gemeenten samenwerken, krijgen dan te maken met een grote diversiteit aan registraties, wat de uitvoering van hun processen bemoeilijkt.
- Wanneer er geen register is, levert dit problemen op in de processen van diverse partijen. Genoemd zijn:
  - Toezichthouders: Voor toezichthouders en handhavers is het zinvol om informatie te hebben over de situatie binnen een verblijfsobject. Het betreft voornamelijk de gemeente/Omgevingsdienst en de brandweer.
  - Brandweer (112): Voor de brandweer is het in noodsituaties belangrijk om vooraf al een zo goed mogelijk beeld van de situatie ter plaatse te kunnen vormen. Dit kan kostbare tijd besparen en levens redden. Een gezin met 6 personen leeft op een andere manier samen dan 6 studenten in een studentenhuis. Verder kan het register inzicht geven in de exacte locatie van de eenheid binnen het gebouw.
  - Deurwaarders/incasseerders: Als er geen register komt, bestaat geen inzicht in welke persoon welke eenheid bewoond. Hierdoor is het niet duidelijk welke eigendommen aan wie toebehoren en dus waar beslag op kan worden gelegd. Dit nadeel kan alleen worden weggenomen als het register informatie bevat over een persoon die een eenheid bewoont.

- Gemeenten: Parkeervergunningen en andere gemeentelijke producten zijn vaak gekoppeld aan adressen. Wanneer onzelfstandige eenheden geen eigen adres meer hebben, levert dit problemen op in deze processen. **Afspraak:** Sira Consulting gaat intern na bij welke gemeentelijke producten het adres een rol speelt in het proces.
- Verzekeraars: Verzekeraars willen inzicht in wat er precies is verzekerd. Dit is onduidelijk als alles op één adres staat geregistreerd. Om dit nadeel weg te nemen is inzicht nodig in wie welke eenheid bewoont.
- Belastingdienst: Het onderscheid tussen zelfstandige en onzelfstandige eenheden is belangrijk voor de Belastingdienst. Ook hebben zij behoefte aan inzicht in de woonsituatie binnen een verblijfsobject. Het gaat er hierbij om welke bewoner welke eenheid bewoond. Het is voor bijvoorbeeld de toekenning van de huur- en zorgtoeslag belangrijk wat de relatie is van de verschillende bewoners tot elkaar (wel of geen partners). Indien de Belastingdienst geen inzicht heeft in het aantal onzelfstandige eenheden en de bewoners ervan, kost het bepalen van het recht op huur- en zorgtoeslag meer tijd en daarmee geld. Bovendien worden waarschijnlijk meer besluiten genomen die achteraf onjuist blijken te zijn en tot bezwaren leiden. Het afhandelen hiervan leidt ook tot hoge kosten.
- Huurcommissie: Het onderscheid tussen zelfstandige en onzelfstandige eenheden is van belang voor de Huurcommissie, in verband met het woningwaarderingsstelsel.

Wel een register

De komst van een register voor onzelfstandige (studenten)eenheden zorgt er allereerst voor dat de bovengenoemde nadelen niet aan de orde zijn. Voor de meeste van deze nadelen geldt wel dat ze alleen worden weggenomen als onzelfstandige eenheden een adresaanduiding krijgen die wordt opgenomen in de BRP. Verder zijn de volgende voordelen aangedragen door de aanwezigen bij de werksessie:

Voordelen

- Een register schept duidelijkheid over het aantal onzelfstandige eenheden binnen één verblijfsobject. Indien een onzelfstandige eenheid ook een eigen adresaanduiding krijgt die wordt opgenomen in de BRP, is het mogelijk om:
  - Bewoners direct te benaderen.
  - Leegstand te monitoren: het wordt voor gemeenten inzichtelijk welke eenheden leeg staan.
- Er is sprake van uniformiteit, afnemers gebruiken allemaal dezelfde informatie.
- Een register voor onzelfstandige (studenten)eenheden kan helpen in de bestrijding van fraude. Hierbij is genoemd:
  - Betere controle mogelijk van het aantal mensen dat daadwerkelijk in een pand/eenheid woont. Wanneer onzelfstandige eenheden een adresaanduiding hebben die is opgenomen in de BRP, dan is het mogelijk om direct bij inschrijving op een adres te controleren of de vorige bewoner is uitgeschreven.
  - Minder kans op fraude bij de aanvragen van toeslagen, uitkeringen (bijvoorbeeld bijstand) en subsidies, omdat meer inzicht bestaat in de woonsituatie/de samenstelling van het huishouden. Dit voordeel is alleen van toepassing wanneer de eenheid een adresaanduiding kent die wordt opgenomen in de BRP.
  - Mogelijk leidt een register ook tot minder fraude met betrekking tot in- versus uitwoning. **Afspraak:** Sira Consulting neemt over dit punt contact op met DUO.

Nadelen

- Een register moet worden ingericht en beheerd, dit leidt tot kosten. Deelnemers geven aan dat deze kosten waarschijnlijk lager zijn als aangesloten wordt op het huidige Stelsel van Basisregistraties en daarmee gebruik wordt gemaakt van de beschikbare landelijke voorzieningen.
- Tijdens de werksessie zijn ook nadelen genoemd die alleen gelden voor een register met enkel studenteneenheden. Deze nadelen zijn:
  - De afbakening van de eenheden die in het register thuishoren, wordt erg lastig. Zijn dit eenheden gebouwd voor studentenhuisvesting, eenheden in gebruik voor studentenhuisvesting of eenheden die op dit moment bewoond worden door studenten? Wordt een eenheid uit het register gehaald als een student zijn of haar diploma behaald? Wat is precies de definitie van student?
  - Andere bevolkingsgroepen worden ook gehuisvest in onzelfstandige eenheden. Denk bijvoorbeeld aan statushouders. Waarschijnlijk bestaat er (op den duur) ook behoefte aan inzicht in onzelfstandige eenheden waar statushouders verblijven. Wordt dit dan een apart register?

4 Informatiebehoefte en bronhouder

Deelnemers hebben aangegeven dat de volgende informatie in elk geval in het register dient te komen:

- Aantal eenheden + ID/Aanduiding
- Koppeling met verblijfsobject (BAG)
- Link met de BRP
- Type woonfunctie
- Aantal m² gebruiksoppervlak (GO)

De deelnemers zien de gemeente als logische bronhouder voor een register.

5 Conclusies

Deelnemers aan de werksessie hebben unaniem behoefte aan informatie over onzelfstandige eenheden. Zij zouden het liefst zien dat deze informatie wordt opgenomen in het Stelsel van Basisregistraties, bij voorkeur in de BAG. Deelnemers vrezen dat een apart register resulteert in een onwerkbare situatie, omdat afnemers meerdere bronnen moeten raadplegen om de voor hen relevante informatie te verzamelen.

Over de toegevoegde waarde van een losstaand register zeggen de deelnemers aan de werksessie het volgende:

- Een register voor enkel studenteneenheden heeft waarschijnlijk niet voldoende toegevoegde waarde en is daarnaast lastig af te bakenen. De deelnemers zijn daarom voorstander van een register waarin alle onzelfstandige eenheden worden opgenomen. Mogelijk kan voor het opstellen van een dergelijk register worden aangesloten bij de gegevensverzameling die het CBS tot 2012 deed, in het kader van het Woningregister.
- Een aantal deelnemers geeft aan dat een apart register voor hen enkel toegevoegde waarde heeft als de onzelfstandige eenheden gekoppeld worden aan een BAG-verblijfsobject en een adresaanduiding hebben die ook wordt opgenomen in de BRP.